

*echten Sozialbindung näherzuführen. Um Wucher und Bodenspekulation zu bekämpfen, muss dem Boden seine privilegierte Funktion als Anlagegut mit risikoloser Gewinnchance endlich genommen werden.«*

Der Beschluss, den die Vollversammlung des Stadtrats daraufhin fasste, hatte zunächst die Einsetzung einer Stadtratskommission zum Gegenstand, die dem Stadtrat konkrete Vorschläge zur Beschlussfassung vorlegen sollte. Sie bestand aus fünf Mitgliedern des Stadtrats, von denen drei der SPD und je einer der CSU und der Ausschussgemeinschaft angehörten. Die Kommission arbeitete sehr intensiv und veranstaltete auch eine öffentliche Anhörung, an der unter anderem der Theologe und Nationalökonom Oswald von Nell-Breuning von der katholischen Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main, der Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz und Hans Fecher, der an der Ludwig-Maximilians-Universität in München als wirtschaftswissenschaftlicher Ordinarius tätig war, sowie je ein Vertreter des Bundesministeriums für Wohnungswesen und Städtebau, des Deutschen Städtetags und des Haus- und Grundbesitzervereins München teilnahmen.

Als Ergebnis ihrer Arbeit legte die Kommission dem Stadtrat folgende konkrete Vorschläge für eine Änderung des Bodenrechts vor:

- Beschleunigung des Enteignungsverfahrens und
- Ausweitung des gemeindlichen Vorkaufsrechts sowie Einführung
- eines Baugebots,

- eines Planungswertausgleichs und
- einer Bodengewinnsteuer.

Für die Abschöpfung der Planungsgewinne durch einen Planungswertausgleich wurde insbesondere geltend gemacht, es sei eine grobe Ungerechtigkeit, dass durch Planungsentscheidungen – also beispielsweise durch die Aufhebung oder Einschränkung von Bau-rechten – verursachte Wertminderungen entschädigt werden müssen, die Wertsteigerungen durch entsprechende Baurechtsverleihungen aber dem Eigentümer verbleiben.

Auf diese Vorschläge gestützt forderte der Münchener Stadtrat im März 1972 eine rasche und durchgreifende Reform des Bodenrechts. Er appellierte an die Bundesregierung und an die Mitglieder des Bundestages, sich mit allen Kräften dafür einzusetzen, dass die gegenwärtig durch Spekulation und Privilegierung des Bodeneigentums hervorgerufenen Missstände auf dem Bodenmarkt beseitigt werden und dass endlich ein soziales und deshalb gerechteres Bodenrecht geschaffen wird.

### **Vom Münchner Appell 1972 bis zur Novelle zum Bundesbaugesetz 1974**

---

Das Thema wurde inzwischen auch bundesweit intensiv diskutiert. Das war angesichts der bereits genannten bundesweiten Baulandpreissteigerungen nicht

überraschend. Aufgrund des Münchner Appells äußerten sich im Sinne der Notwendigkeit von Reformmaßnahmen unter anderem der Deutsche Industrie- und Handelstag, der Zentralverband des deutschen Handwerks, der Deutsche Gewerkschaftsbund, der Deutsche Mieterbund und der Deutsche Juristentag, aber auch die Kirchen. Besonders nachdrücklich forderte der Deutsche Städtetag ein Tätigwerden des Gesetzgebers zur Umsetzung von Vorschlägen, die weitgehend mit denen des Münchner Stadtrats übereinstimmten. Sehr kritisch und im Allgemeinen ablehnend äußerte sich hingegen der Zentralverband der Haus- und Grundeigentümer.

Auf der politischen Ebene engagierte sich vor allem die SPD. Sie bildete schon 1970 beim Parteivorstand eine Kommission für Bodenrechtsreformen, der ich zunächst als Münchner Oberbürgermeister und dann ab Dezember 1972 als Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau angehörte. Die von ihr erarbeiteten Vorschläge nahm der SPD-Bundesparteitag in Hannover im April 1973 an.

Diese Beschlüsse stimmten weitgehend mit den Münchner Vorschlägen und denen des Deutschen Städtetags überein; so generell die Neuordnung des Bodenrechts und speziell die Ausdehnung des gemeindlichen Vorkaufsrechts, die Abschöpfung der Planungsgewinne und die Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer.

Der Parteitag ging auf Empfehlung der Kommission jedoch noch einen erheblichen Schritt weiter und

entwickelte von mir mitentworfene Grundgedanken für ein Rechtsinstitut, das die Aufspaltung des Bodeneigentums in ein Verfügungs- und ein Nutzungseigentum vorsah. Das Verfügungseigentum als das Recht, den Nutzer des betreffenden Bodens sowie die Art und die Bedingungen der Nutzung und darunter auch eine zeitliche Befristung zu bestimmen, sollte den Kommunen zustehen, das Nutzungseigentum als eben das Recht zum Gebrauch und zur Weitergabe der Nutzung des Grundstücks dem vom Verfügungseigentümer bestimmten Nutzer. Vergeben sollten die Kommunen das Nutzungseigentum an Private im Wege öffentlicher Ausschreibungen. Realisiert werden sollte die Aufspaltung vor allem in Zonen raschen Wandels, in Kernbereichen mit hoher Investitionsintensität und in den Entwicklungsgebieten von Ballungszonen oder für stadtnahe Erholungsflächen durch Umwidmung des Eigentums an Grundstücken, die sich bereits in der Hand von Kommunen befanden, oder durch Übernahme des Verfügungseigentums an Grund und Boden gegen gerechte Entschädigung. Überhaupt nicht eingesetzt werden sollte das neue Rechtsinstitut bei eigengenutzten Eigenheimen und Eigentumswohnungen und bei landwirtschaftlich genutzten und in dieser Nutzung verbleibenden Flächen.

Dieses neue Rechtsinstitut habe ich schon vorher in einem Aufsatz, der im August 1972 in der *Neuen Juristischen Wochenschrift* veröffentlicht wurde, im Einzelnen beschrieben und erläutert. Vom 49. Deutschen Juristentag, der im Oktober 1972 in Düsseldorf statt-

fand, wurde es sogar gebilligt. Das war wahrlich nicht alltäglich.

Auch die anderen Parteien beschäftigten sich mit dem Bodenrechtsthema. So hatte sich beispielsweise Franz Josef Strauß als Vorsitzender der CSU bereits am 2. Juli 1970 in einer öffentlichen Rede in Nürnberg wie folgt geäußert:

*»Die Grundstückspreise in der Bundesrepublik Deutschland steigen in einem Maße, dass es nicht zu verantworten ist, diese Gewinne unbesteuert in die Taschen einiger fließen zu lassen. So hat z. B. die Stadt München von 1957 bis 1967 für etwa 650 Mio. DM Grundstücke erworben. Wenn sie diese Grundstücke alle im Jahre 1957 zusammengekauft hätte, also im ersten Jahr dieses Zehnjahreszeitraumes, hätte sie nur 148 Mio. DM bezahlt. Eine halbe Milliarde ist damit aufgrund der öffentlichen Leistungen – Erschließungsaufwendungen – von einigen wenigen verdient worden, und das noch steuerfrei.«*

Die CSU sprach sich auf ihrem Parteitag im September 1973 für Bau-, Modernisierungs- und Abbruchgebote, für die Einkommensbesteuerung von Gewinnen aus Grundstücksveräußerungen und für einen Planungswertausgleich aus. Das stimmte in einer erstaunlichen Weise mit den bereits erwähnten Beschlüssen überein, die der SPD-Parteitag ein halbes Jahr vorher gefasst hatte. Die CDU verabschiedete auf ihrem Parteitag vom November 1973 entsprechende Beschlüsse, lehnte dort aber einen Planungswertausgleich, den der Vorstand noch befürwortet hatte, mit knapper Mehrheit ab.